

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2003/59/CE relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas de determinados veículos rodoviários afetos ao transporte de mercadorias e de passageiros, e a Diretiva 2006/126/CE relativa à carta de condução»

[COM(2017) 47 final — 2017/0015 (COD)]

(2017/C 288/16)

Relator: **Pasi MOISIO**

Consulta	Conselho da União Europeia, 20.2.2017 Parlamento Europeu, 1.3.2017
Base jurídica	Artigo 91.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Transportes, Energia, Infraestruturas e Sociedade da Informação
Adoção em secção	16.5.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	185/0/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1 O CESE reconhece que, apesar de algumas lacunas, a Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas de determinados veículos rodoviários afetos ao transporte de mercadorias e de passageiros ⁽¹⁾ tem tido, de uma forma geral, um impacto positivo no setor do transporte rodoviário europeu. A criação de um sistema de formação harmonizado contribuiu para melhorar a capacidade dos motoristas de exercerem a sua atividade, criou um nível comum de serviço no setor do transporte rodoviário, e aumentou a atratividade do setor no seu conjunto para os novos operadores.

1.2 O CESE considera que a proposta em apreço ⁽²⁾, que visa alterar a referida diretiva, poderá vir a consolidar ainda mais o princípio da liberdade de circulação da UE e constituir um novo passo no sentido de um mercado de transportes da UE mais salutar e aberto, assente na concorrência leal e também passível de uma supervisão mais eficaz e equitativa.

1.3 O CESE apoia os objetivos estabelecidos na alteração da Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas, nomeadamente a melhoria da segurança rodoviária na Europa, bem como da saúde e da segurança no trabalho dos motoristas profissionais. O Comité assinalou, em especial, os excelentes resultados alcançados no domínio da segurança rodoviária nos últimos anos e, por conseguinte, insta a Comissão a dar continuidade às medidas de reforço desta tendência positiva.

1.4 O CESE acolhe igualmente com agrado o objetivo da diretiva de harmonizar e simplificar os processos administrativos nos diversos Estados-Membros, a fim de que as sessões e programas de formação dos motoristas realizados em qualquer Estado-Membro ao abrigo da diretiva sejam mutuamente reconhecidos e aprovados, sem margem para interpretações nem requisitos adicionais específicos. No entanto, há que referir que o reconhecimento mútuo da formação exige uma uniformidade absoluta, em termos de âmbito e qualidade, das formações organizadas nos diferentes Estados-Membros. Para tal, será necessária uma supervisão mais eficaz e uma cooperação mais estreita entre a Comissão Europeia e as autoridades dos Estados-Membros.

⁽¹⁾ Diretiva 2003/59/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 226 de 10.9.2003, p. 4).

⁽²⁾ COM(2017) 47, final.

1.5 A falsificação de documentos específicos dos motoristas que pretendem atestar as qualificações profissionais dos titulares, e de certificados de formações que não foram efetivamente concluídas distorce a concorrência no mercado dos transportes e prejudica os interesses dos motoristas profissionais que respeitam as normas. O CESE insta para que seja criado um sistema de controlo rigoroso a fim de assegurar a autenticidade das cartas de condução e das cartas de qualificação de motorista. Relativamente às recomendações formuladas no ponto 1.4, importa reforçar, no futuro, a supervisão dos estabelecimentos de formação autorizados que funcionem em diversos países, para que o âmbito e a qualidade da formação oferecida possam ser verificados em todos os casos.

1.6 Além disso, afigura-se vital reforçar a concordância e a coerência da legislação da UE que se aplica a um único grupo-alvo ou setor, nomeadamente os motoristas profissionais de veículos pesados de mercadorias. Esta abordagem permite reforçar a proteção jurídica das pessoas que exercem a sua atividade no âmbito das normas, bem como a credibilidade geral das disposições da UE.

1.7 A revisão da diretiva visa um melhor alinhamento com as mais recentes tendências gerais de grande importância para o setor dos transportes, como a digitalização e a descarbonização. O CESE apoia esta abordagem e observa que, apesar de o setor dos transportes se estar a automatizar rapidamente e de a robotização se estar a generalizar, é preciso não perder de vista o papel fulcral do fator humano. Por conseguinte, importa reconhecer a necessidade crescente de competências digitais no âmbito da formação dos motoristas, bem como a importância das competências dos motoristas para alcançar os objetivos de redução das emissões de carbono.

1.8 O âmbito de aplicação da diretiva apresenta um desafio fundamental, que consiste em assegurar que a formação contínua, em particular, responde às necessidades individuais dos motoristas profissionais e em adaptar o seu conteúdo de forma a prestar o máximo apoio possível às tarefas específicas de cada motorista. Desta forma, a diretiva deve proporcionar flexibilidade e discricionariedade no que diz respeito tanto ao conteúdo das sessões de formação contínua selecionadas como aos métodos utilizados para facultar formação.

1.9 O CESE salienta que é necessário prever, de forma harmonizada, a possibilidade de conduzir um veículo durante a formação, mesmo antes da obtenção da qualificação inicial. É importante assegurar que os formandos continuam a usufruir igualmente do direito de conduzir veículos utilizados no transporte comercial, algo que é necessário, por exemplo, para permitir a formação em contexto laboral organizada, sob orientação e supervisão, em empresas, e que tal seja aceite como parte integrante da sua formação para obter a qualificação inicial. Este direito não deve ser suprimido na revisão da diretiva. Por outro lado, importa assegurar que o direito de combinar as operações comerciais de transporte com a formação não cria uma concorrência pouco salutar no setor dos transportes nem enfraquece a posição dos trabalhadores do setor.

1.10 Embora a proposta da Comissão seja, de uma forma geral, equilibrada e constitua um passo na direção certa, o CESE gostaria, ainda assim, de propor algumas alterações, aditamentos e sugestões de natureza específica que, a seu ver, permitiriam otimizar a sua implementação prática e a sua aplicação à formação dos motoristas. Essas propostas são apresentadas de forma mais pormenorizada nas observações na generalidade e na especialidade do presente parecer.

2. Contexto

2.1 A Diretiva 2003/59/CE, adotada em toda a UE de 2007 a 2009, exige que todos os motoristas profissionais de veículos de mercadorias, autocarros ou camionetas do território da UE que trabalhem para empresas de transportes registadas nos Estados-Membros da UE, bem como os motoristas independentes que exerçam a sua atividade como motoristas profissionais no setor dos transportes comerciais, completem uma formação de base obrigatória para obterem a qualificação necessária.

2.2 A Diretiva 2003/59/CE estabeleceu igualmente o princípio da aprendizagem ao longo da vida integrada na atividade laboral de um motorista profissional, fixando um volume de formações contínuas que devem ser concluídas a intervalos regulares, a fim de manter as competências profissionais.

2.3 A Comissão Europeia estima que o âmbito de aplicação desta diretiva abrange cerca de 3,6 milhões de motoristas de veículos de mercadorias, autocarros ou camionetas que trabalham para empresas de transportes (2,8 milhões de motoristas de veículos de mercadorias e 0,8 milhões de motoristas de autocarros e camionetas) nos 28 Estados-Membros da UE ⁽³⁾.

⁽³⁾ SWD(2017) 27 final, Documento de trabalho dos serviços da Comissão — Avaliação de Impacto, 1 de fevereiro de 2017, p. 10.

2.4 A duração da formação de base é de 140 ou 280 horas, dependendo da idade do motorista e das suas qualificações prévias. Cada motorista deve completar pelo menos 35 horas de formação contínua de cinco em cinco anos.

2.5 Nos últimos anos, a Comissão solicitou uma vasta gama de relatórios, bem como uma avaliação de impacto, que revelaram diversos aspetos que carecem de revisão. Observaram-se ainda problemas e disparidades relativamente à aplicação e à interpretação da diretiva nos diversos Estados-Membros.

2.6 Numa consulta pública realizada com vista à revisão da diretiva ⁽⁴⁾, a Comissão recebeu quase 400 respostas de motoristas profissionais, empresas de transportes e trabalhadores do setor dos transportes, bem como de organizações representativas dos seus empregadores, de vários Estados-Membros.

2.7 Tanto a consulta como os diversos relatórios conduziram às mesmas conclusões relativamente aos problemas da diretiva. A Comissão considera que existe uma consciência geral dos problemas verificados na prática quotidiana do transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros, que constituem um fator que impede o funcionamento uniforme e equitativo do mercado dos transportes da UE.

2.8 Os problemas podem dividir-se em três categorias ⁽⁵⁾:

- dificuldades com o reconhecimento mútuo da formação;
- conteúdos da formação que nem sempre correspondem às necessidades de formação individuais do motorista tendo em conta o perfil das funções a desempenhar;
- disparidades e problemas na interpretação das isenções autorizadas no âmbito de aplicação da diretiva, o que criou incertezas jurídicas para os motoristas profissionais.

2.9 Além das questões acima referidas, existem graves incoerências e contradições relativamente aos requisitos de idade mínima entre a Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas e as disposições gerais em matéria de habilitações para conduzir previstas na Diretiva relativa à carta de condução. Estas incoerências e contradições criaram problemas concretos nos Estados-Membros, para os quais importa encontrar uma solução sem demora.

2.10 A Comissão considera que o objetivo de melhorar e simplificar a legislação, de acordo com os princípios do programa REFIT, constitui um argumento adicional a favor da revisão da diretiva.

2.11 Considera-se que esta revisão trará maior clareza e coerência à diretiva e criará novos empregos no setor dos transportes, nomeadamente nas PME. A Comissão está convicta de que, abordando os problemas identificados e procedendo à revisão da diretiva em conformidade, será também possível realizar economias de custos significativas, tanto para os motoristas como para os seus empregadores.

3. Observações na generalidade

3.1 Atualmente, os Estados-Membros devem optar entre duas modalidades de implementação alternativas a nível nacional no que diz respeito à qualificação inicial dos motoristas: 1) a frequência de um curso e um exame menos extenso; ou 2) apenas um exame mais extenso. A fim de aumentar a flexibilidade e as possibilidades de escolha, e tendo em conta as diferenças existentes entre os níveis de qualificação individuais, o CESE recomenda que a diretiva também seja atualizada através da inclusão de um direito explícito de aplicar ambos os modelos em paralelo ⁽⁶⁾.

3.2 Na formação prática para motoristas profissionais, é importante destacar as matérias associadas aos transportes e à segurança rodoviária, bem como à saúde e segurança no trabalho, ao aperfeiçoamento dos conhecimentos e das competências digitais, e ao ensino de modos de condução respeitadores do ambiente, eficientes em termos de combustível e preventivos.

⁽⁴⁾ As conclusões da consulta estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/consultations/cpc_main_conclusions.pdf

⁽⁵⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2017) 26 final, Resumo da avaliação de impacto que acompanha a Proposta de diretiva que altera a Diretiva 2003/59/CE e a Diretiva 2006/126/CE.

⁽⁶⁾ COM(2012) 385 final, quadro 1, página 6.

3.3 Na ponderação desta questão, importa ter em conta a principal lacuna salientada nas consultas pelos motoristas profissionais e outros operadores do setor dos transportes, nomeadamente o facto de o conteúdo da formação nem sempre corresponder às necessidades de formação individuais do motorista tendo em conta o perfil das funções a desempenhar. Por conseguinte, o conteúdo dos cursos deve ser adaptado, tanto quanto possível, a cada motorista. O CESE sublinha que esta abordagem permitirá não só tornar a formação mais atrativa como também motivar os motoristas profissionais para a aprendizagem.

3.4 Por conseguinte, se, com a nova diretiva, se procurar tornar obrigatória a inclusão de determinadas matérias na qualificação inicial e/ou nos programas de formação contínua para os motoristas profissionais, estas devem ser definidas de forma tão flexível, abrangente e geral quanto possível, tendo também em consideração o ponto de vista do CESE apresentado no ponto 3.1 acima.

3.5 Uma vez que, devido à sua atividade, os motoristas profissionais de veículos pesados devem muitas vezes concluir outros tipos de formação ao abrigo da legislação da UE, faria sentido que essas sessões de formação fossem reconhecidas de forma mais abrangente como fazendo parte da formação contínua prevista na Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas. Desta forma, seria possível evitar sobreposições na formação, reduzir a carga administrativa e realizar economias, aumentando simultaneamente a motivação dos motoristas para participar em formações.

3.6 A diretiva revista prevê a opção de completar cursos de formação contínua através da aprendizagem eletrónica. O CESE considera que esta medida é positiva e constitui uma melhoria fundamental na formação dos motoristas profissionais, que permite reforçar as competências digitais e é particularmente útil para os operadores em regiões remotas. A aprendizagem eletrónica leva a formação ao formando, que deixa de ter de se deslocar, por vezes a grande distância, para receber formação de forma tradicional.

3.7 É lamentável que a Comissão ainda não tenha previsto a possibilidade de dividir em partes a formação de sete horas, e que esta formação ainda tenha de ser organizada numa sessão única. Trata-se de um verdadeiro problema para os motoristas e para as empresas de transportes. A articulação do trabalho com a formação, a melhoria dos resultados da aprendizagem e a disponibilização de opções de aprendizagem eletrónica requerem uma maior flexibilidade. Para alcançar os objetivos da formação contínua, o essencial é proporcionar 35 horas de formação no total, e não ter sessões de formação com uma duração de sete horas. Esta recomendação vai também ao encontro dos objetivos do programa REFIT.

3.8 As competências adquiridas são comprovadas mediante uma carta de qualificação de motorista específica ou inscrevendo as qualificações válidas na carta de condução mediante o código da UE pertinente. Estas opções ficam ao critério do Estado-Membro. A falsificação de documentos tem-se revelado um problema crescente em termos práticos. Por conseguinte, o CESE recomenda que seja criada urgentemente uma base de dados a nível da UE, através da qual as diversas partes possam verificar, em tempo real, se as qualificações profissionais de um motorista são efetivamente válidas. Esta iniciativa pode ser levada a cabo integrando os dados relativos às qualificações profissionais no sistema RESPER⁽⁷⁾, que partilha as informações relativas às cartas de condução entre os Estados-Membros. Desta forma, as autoridades dos Estados-Membros poderiam determinar simultaneamente a validade das habilitações para conduzir e das qualificações profissionais.

4. Observações na especialidade

4.1 O CESE insta para que sejam rapidamente eliminadas as contradições em matéria de requisitos de idade mínima entre a Diretiva relativa à carta de condução⁽⁸⁾ e a Diretiva relativa à qualificação inicial e à formação contínua dos motoristas. Nesse sentido, propõe-se a inclusão de uma isenção na redação da Diretiva relativa à carta de condução que permita que as cartas de condução possam ser emitidas de acordo com os limites de idade previstos na Diretiva 2003/59/CE.

4.2 O CESE considera essencial assegurar que as isenções do âmbito de aplicação a ser incorporadas na diretiva são também semelhantes, em todos os aspetos, às isenções⁽⁹⁾ aplicáveis aos motoristas de veículos pesados previstas no regulamento relativo aos tempos de condução e aos períodos de repouso⁽¹⁰⁾. Embora se tenham observado alguns progressos neste domínio com a atual proposta de alteração da diretiva, continuam a existir disparidades entre as isenções estabelecidas na regulamentação supramencionada. Se as listas de isenções não forem totalmente harmonizadas, as incoerências e contradições entre as disposições aplicáveis aos motoristas profissionais não serão eliminadas por completo.

⁽⁷⁾ <https://www.eucaris.net/kb/resper/>

⁽⁸⁾ Diretiva 2006/126/EC do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 403 de 30.12.2006, p. 18).

⁽⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Regulamento (CE) n.º 561/2006, artigos 3.º e 13.º (JO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

4.3 Embora acolha favoravelmente o objetivo de melhoria da segurança rodoviária, o CESE manifesta reservas quanto ao requisito da atual proposta de diretiva de incluir pelo menos uma matéria exclusivamente sobre segurança rodoviária na formação contínua (na prática, num dos cinco dias da formação contínua). Seria preferível formular o requisito em conformidade com a proposta que figura na diretiva ⁽¹¹⁾ e também completá-lo, de forma a incluir na formação contínua pelo menos um dia de formação «com especial destaque para a segurança rodoviária, a saúde e a segurança no trabalho, e a racionalização do consumo de combustível». Desta forma, seria possível assegurar também a inclusão de modos de condução preventivos e eficientes em termos de combustível em qualquer programa de formação destinado a motoristas profissionais na UE. Estes domínios fazem parte integrante da segurança rodoviária.

4.4 Em vários Estados-Membros, a formação em contexto laboral constitui uma parte essencial da formação para a qualificação inicial dos motoristas. Durante a formação em contexto laboral, o motorista desempenha tarefas práticas em operações comerciais de transporte sob orientação e supervisão. Há que manter esta possibilidade, de forma a garantir que os motoristas se familiarizam com o trabalho logo durante a formação, assegurando assim plenamente que os novos operadores do setor possuem competências profissionais. Por conseguinte, o CESE opõe-se firmemente à alteração prevista na proposta de diretiva, que impediria os motoristas de participar em operações comerciais de transporte durante a formação para a qualificação inicial. No entanto, há que salientar que este direito a participar em operações de transporte comercial deve ser sempre plenamente integrado na formação (com supervisão), e não deve, em caso algum, conduzir a distorções da concorrência ou ao *dumping* social.

4.5 O CESE congratula-se com a opção prevista na proposta de alteração da diretiva de aprovar cursos de formação obrigatórios com base noutras normas da UE (por exemplo, formação adicional sobre sensibilização para a deficiência no transporte de passageiros, formação ADR sobre o transporte de mercadorias perigosas, e formação sobre o transporte de animais) com uma duração máxima de sete horas, ou de um dia, enquanto parte da formação contínua. No entanto, é importante que esta opção seja alargada, de forma a permitir que a formação seja ministrada ao longo de vários dias e, dessa forma, evitar sobreposições na formação e reduzir os custos. Os requisitos múltiplos em matéria de formação não são consentâneos com os princípios de melhorar e simplificar a legislação, e não tratam da mesma forma os motoristas que trabalham em diferentes setores dos transportes, alguns dos quais são obrigados a completar regularmente tanto a formação contínua prevista na diretiva como outras formações obrigatórias relevantes para as suas funções.

4.6 A proposta de alteração da diretiva permitiria ainda a aprendizagem eletrónica enquanto método de conclusão parcial, de forma independente, tanto da qualificação inicial como da formação contínua. Embora, no essencial, seja muito favorável a esta alteração, o CESE considera que o volume máximo de aprendizagem eletrónica deve ser definido com maior rigor, para que o termo «parcialmente» que figura na proposta e constitui uma definição vaga não conduza a interpretações e práticas muito divergentes nos diversos Estados-Membros.

4.7 Na opinião do CESE, é fundamental permitir que um dia de formação contínua possa ser dividido em várias partes. Infelizmente, a proposta de diretiva não prevê esta possibilidade, e existe um verdadeiro risco de que tal resulte em contradições. Uma vez que uma parte da formação pode ser facultada através de aprendizagem eletrónica, deve ser prevista uma solução flexível, como a possibilidade de dividir em partes uma sessão de formação de sete horas sobre a mesma matéria, de modo que uma parte da formação decorra num dia sob a forma de sessões em aulas ou de exercícios práticos e que a outra parte seja retomada noutro dia através de aprendizagem eletrónica. Trata-se de um aspeto fundamental, sobretudo porque, muitas vezes, as instalações de formação se situam em diferentes locais.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Diretiva 2003/59/CE, artigo 7.º, n.º 1 (JO L 226 de 10.9.2003, p. 4).